COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

(Sesión celebrada el día 5 de setiembre de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 13:37).

–La comisión da la bienvenida a los representantes de Cempre –Compromiso Empresarial para el Reciclaje–, quienes solicitaron ser recibidos como consecuencia del tratamiento que le estamos dando al proyecto integral de residuos. Sin más, les damos la palabra.

SEÑOR BARÁIBAR.- Muchas gracias. Nos acompaña la señora Mariana Robano, quien es socia colaboradora de la institución.

La idea de la solicitud de esta entrevista es para conversar sobre algunos temas vinculados con el proyecto de ley de residuos. Previamente, quisiéramos presentar qué es Cempre y qué hace. También nos gustaría hacer algunos comentarios acerca de la necesidad de una ley de residuos, de las debilidades que le encontramos al texto del proyecto de ley, y de qué función está llamada a cumplir una ley desde el punto de vista social. Nos parece importante puntualizarlo ya que es una gran preocupación que todos compartimos. En este sentido, quisiéramos hacer algunos comentarios sobre la forma de llevarlo adelante. Además, queremos explicar por qué creemos que no debe cambiarse un sistema de responsabilidad extendida del productor por un impuesto. Ese va a ser el recorrido de la presentación.

Compromiso Empresarial para el Reciclaje es una asociación civil sin fines de lucro que nace en 1996 a iniciativa de un sector de empresas uruguayas, cuya misión y visión son las siguientes: la misión es promover la reducción y el reciclaje de residuos en Uruguay. De hecho, el término *reducción* fue acuñado unos años después de la creación de Cempre. En la medida en que va evolucionando el estado del arte, de la gestión de residuos, la reducción debe ser el primer reflejo para esa gestión.

La visión es la de ser un referente proactivo, facilitador, impulsor de modelos de innovación, integrador e integrado a nivel nacional y regional, apoyado por un amplio grupo de empresas. Y, además, la de impulsar un Uruguay que recicla, reduce la generación de residuos con gestión ecoeficiente del sistema y con personas del sector trabajando en condiciones dignas y saludables. Sin duda, son misiones y visiones ambiciosas.

La diapositiva que estamos viendo ahora muestra la configuración de Cempre a nivel global. Sin duda alguna, tiene una impronta latinoamericana muy fuerte desde México hasta Argentina, Chile y Uruguay, pasando por Brasil, Colombia y Perú. Tiene un capítulo en Tailandia a instancias de Brasil, ya que ese país asiático le pidió asistencia a Brasil en el tema de los clasificadores, y fue por esa razón que se abrió ese capítulo.

Se trata de organizaciones muy similares y con el mismo origen en cuanto a la creación. Así pues, en Perú se llama Recíclame y, en México, Sustenta.

En cuanto a la necesidad de una ley de residuos, creemos que es muy importante tener un marco legal para su gestión debido a la situación que estamos viviendo, porque los instrumentos que tenemos hoy no son suficientes, pero también creemos que una ley tiene que ser un instrumento que está al servicio de una política nacional de residuos, de la fijación de objetivos estratégicos para la gestión integral de residuos, y de un plan estratégico de residuos.

Creemos que esto fue una batalla que intentamos dar en el marco de la Cotama

–Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente–, que antes de definir el instrumento legal es importante definir objetivos estratégicos y una planificación estratégica a treinta o cuarenta años. Nos parece que le estamos dando el orden inverso a las cosas, pero esa opinión no fue recibida.

Además, consideramos que es necesario ordenar a nivel nacional la gestión de residuos en base a pautas claras; alinear la política de residuos con principios universales de la gestión de residuos; definir de manera clara los roles de los actores que intervienen en el sistema, lo que es fundamental porque tiene que estar definido quién va a regular, quién es el generador y cuáles son las responsabilidades, las obligaciones y también los derechos de los generadores, de los gestores de residuos, del contralor, del educador y del clasificador también.

No debemos olvidarnos de ese actor que a través de un instrumento de este tipo –o de algún otro que emane de una política de corte social y no tanto de corte ambiental– puede ser reconocido o debe ser reconocido. Debemos definir instrumentos económicos y de gestión al servicio de la gestión eficiente de los residuos de acuerdo al plan estratégico de residuos definidos. Nos parece que eso sería lo que impulsaría la necesidad de una ley de residuos.

¿Qué debilidades vemos en el proyecto de ley? En primer lugar, que entre el

8 % y el 12 % de los residuos son declarados a través del plan de gestión de envases y equivalen a aproximadamente 80.000 toneladas anuales. Puede variar entre 75.000 y 84.000 según el año sobre un 1:000.000 de toneladas de residuos anuales. Esto es a nivel país, y entre el 8 % y el 12 % nos animamos a decir en base a sus declaraciones o a polizontes (envases que se suben al sistema sin contribuir con su cuota parte) recae la gestión del 100 % de los residuos.

Hay algunos puntos de la ley, como el artículo 48 que dice que el fondo que se genera y tiene como principal contribución el Imesi va a ser para asistencia técnica y financiera para la mejora de la gestión de residuos por gobiernos departamentales. O sea que se amplía muchísimo la responsabilidad del recurso que se crea con ese impuesto que recae en el 10 % de residuos para la gestión del 100 %. Nos parece que esa base no es ecuánime y quedan muchos residuos por regular o que contribuyan a los sistemas ya sean valorizables o no. No es recomendable, según nuestra opinión, que la ley sea la política de promoción social de los clasificadores. No nos parece que sea el mejor instrumento para canalizar la política de inclusión social de clasificadores. Creemos que para esto hace falta involucrar muchos más actores vinculados a la salud, educación, infancia, vivienda, trabajo, y eso solamente para empezar. En fin, esto no es especialidad nuestra, no es algo que nosotros podamos diseñar; creemos que requiere una mesa de diálogo, de discusión amplia, más que una ley de residuos.

Nos parece que el proyecto de ley está promoviendo la concentración de responsabilidades en un solo actor que va a pasar a ser el regulador y el que implemente y controle los sistemas. Eso no es sano para los sistemas que requieren cierta tensión entre estos roles, lleva a que se pierdan otras capacidades, por ejemplo, el de las empresas generadoras. Los sistemas de responsabilidad extendida –los vamos a ver– apelan a la capacidad creativa, de promoción, emprendedora y de logros de sistemas eficientes, que tengan las empresas que generan los residuos. Creemos que también se pierde la objetividad cuando ese poder está concentrado en un solo actor. Tampoco están las instituciones vinculadas a la educación en la creación y en el diseño del proyecto de ley. El Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República, el Consejo de Educación Primaria o a la Anep no estuvieron vinculados a la creación del proyecto y creemos que es un actor fundamental, por lo menos, desde el diseño de la estrategia para ver cómo incorporarlos.

Por estos motivos creemos firmemente que el proyecto de ley requiere de más trabajo, más discusión, que se evalúe los efectos de la política que se plantea en términos ambientales, sociales y económicos.

Es decir, consideramos que falta discusión, falta evaluar cuáles pueden ser los efectos de lo se propone en el proyecto. También falta discusión en términos de la mejora que podría significar para la gestión integral de residuos y sus efectos adversos. O sea, cuáles son los rebotes que podemos recibir con la implementación de una ley de este tipo.

Me parece que sería interesante poder evaluar todos estos elementos antes de aprobar una ley y antes de aprobar una reglamentación, porque seguramente después tendremos que emparchar o acomodar elementos que quedaron como muy rígidos en la norma.

¿Qué funciones creemos que está llamada a cumplir una ley de residuos desde el punto de vista social? Garantizar la salubridad de todos los ciudadanos, en primer lugar. Eso no es algo nuevo, sino que se promueve desde los años setenta, pero todavía no lo hemos logrado en el Uruguay. Por eso, consideramos que es imperativo tener un marco jurídico para esto.

Estamos hablando, sobre todo, de la disposición final de residuos, en basurales, vertederos, etcétera, que no son las condiciones adecuadas para disponer los residuos.

También es importante lo que tiene que ver con prevenir los impactos ambientales de los residuos en el ambiente. Allí donde estén los residuos hay que ver la forma de que no impacten en el ambiente.

Asimismo, se debe prevenir la generación de residuos, promover la reutilización y reciclaje de residuos. Estos dos componentes hacen centralmente –aunque los otros también– a la economía circular.

Y agregamos: contribuir a la promoción social de clasificadores urbanos. Quiero enfatizar en este concepto: contribuir a la promoción social de clasificadores urbanos. Esto significa que se debe quitar a la ley el protagonismo de ser el único instrumento, insisto en esto que ya lo vimos antes.

¿Qué es la responsabilidad extendida del productor? Es un principio en virtud del cual los productores asumen la responsabilidad de los impactos ambientales de sus productos a lo largo de todo su ciclo de vida, desde su concepción hasta su consumo y su disposición final. La idea de la responsabilidad extendida del productor, es alivianar la carga que representa para los municipios y a los contribuyentes la gestión de los productos al final de su vida útil. Este es el motivo por el cual se crearon los sistemas de responsabilidad extendida, es decir, para alivianar esa carga que tienen los municipios con productos o residuos generados, o de responsabilidad de otros.

Otro punto es reducir la cantidad de residuos destinados a la disposición final. Esto es, en la medida en que se estimula o se obliga al productor a recuperar los residuos, este se empieza a preguntar si no es mejor que los residuos sean de otras características. Allí se empieza a hilar ese tejido virtuoso de la cadena de valor de los materiales o incluso del ecodiseño, que lo que busca es simplemente no generar o prevenir la generación de residuos. Cuando contamos con la fuerza y cuando se canaliza bien la fuerza y el trabajo del sector productivo, se llega a resultados muy interesantes.

Otro ítem, incrementar la tasa de reciclaje mediante la puesta en marcha de sistemas de recolección diferenciados, clasificación en origen, educación, promoción y comunicación, conceptos fundamentales. Asimismo, promover la reducción de residuos mediante el ecodiseño, como decíamos recién.

¿Qué financia un sistema de responsabilidad extendida del productor total? En el Uruguay, lo que tenemos con el plan de gestión de envases, por ejemplo, es un sistema de responsabilidad extendida compartida, donde el productor forma parte de un fideicomiso, aporta recursos para desarrollar un plan que tiene que ver, en parte, con la recolección y, en gran parte, con la clasificación y la canalización de los materiales recuperados en el mercado. Pero, mucho de la recolección y parte de la infraestructura es una contrapartida de las intendencias donde se implementa el plan de gestión de envases. Es importante decirlo, porque eso nos lleva a un modelo de responsabilidad compartida. Es más, hacia donde se está corriendo el mundo es hacia darle aún más responsabilidad a los productores y a que tengan una responsabilidad total. La responsabilidad total –*full responsibility*, como dicen los sajones– refiere a la recolección de la fracción reciclable en base a modelos y sistemas acordados por los gobiernos locales, basados en la clasificación en origen, para garantizar la reciclabilidad de los materiales. Esto refiere a cuál es el mejor sistema de clasificación en origen, si son intradomiciliarios o qué tipo de sistema, como los canastos, aquellos que hemos perdido en Montevideo pero que en algunos lugares del interior siguen existiendo.

¿Cuál es el mejor sistema para lograr una mejor tasa de clasificación y valorización de los residuos? ¿Cómo podemos hacer responsable o corresponsable al ciudadano? Los sistemas de

recolección colectivos son una condena, pero los sistemas intradomiciliarios, como se está implementando en Canelones, en Río Branco y otros departamentos a instancias de los proyectos Uruguay Integra de la OPP, están mostrando ser muy eficientes en cuanto a cantidad y calidad de clasificación, porque podemos responsabilizar al ciudadano.

Con respecto a la clasificación y acondicionamiento de residuos con destino a centros de valorización, se debe desarrollar destinos para valorización de los residuos colocados en el mercado. Esto significa que estamos captando materiales potencialmente reciclables, pero no tenemos dónde colocarlos porque no hay industria o no hay lugar dónde canalizarlos. Se trata de generar las capacidades para poder valorizar esos materiales.

En cuanto al desarrollo de diversas estrategias para incrementar la reciclabilidad de los materiales, por ejemplo, sabemos que hoy en Uruguay la botella de vidrio posconsumo no se está recuperado porque Envidrio está cerrado, o por distintas circunstancias no estamos pudiendo canalizarlas. Hay parte del material de vidrio que se está canalizando a Argentina, pero estamos hablando del material posindustrial. ¿Cómo hacemos para revitalizar el sector, para que Envidrio realmente funcione? ¿Qué tipo de apoyos tiene que darle la industria que genera la botella de vidrio para que eso funcione y se esté recuperando realmente el material? Si la cadena va a ser con empresas del exterior, ¿cómo hacemos para viabilizar los sistemas y colocarlos? Es un esquema en el que la empresa o la industria que coloca el producto en el mercado tienen que hacerse cargo de toda la cadena de recuperación y del valor del material o del residuo.

Asimismo, la contribución en los procesos de educación, comunicación y sensibilización a la comunidad para lograr los flujos de residuos acordados como, por ejemplo, las tasas de recuperación, nos parece algo fundamental. En estos diez años, con relación al plan de gestión de envases, no se han fijado tasas de recuperación y este es un elemento que va enseguida después del instrumento de ley; en la reglamentación ya se colocan compromisos de recuperación con años que se revisarán, obviamente. Se puede poner que a dos años se va a lograr un 10 % de recuperación de material, o un 15 %, o un 20 %. Eso se acuerda entre las partes y luego se controla: ¿cuánto se está recuperando de tal o cual material? Esto va de acuerdo a los sectores de actividad, a los tipos de materiales que están regulados por el instrumento legal.

¿Por qué creemos que no debe cambiarse un sistema de responsabilidad extendida del productor por un impuesto? En primer lugar, porque la tendencia a nivel global es la profundización de la responsabilidad extendida. Muchos de los sistemas están pasando de ser de responsabilidad compartida a responsabilidad total de parte del productor. La mayoría de los países que alcanzan los sistemas más exitosos en gestión de residuos –esto medido en tasa de recuperación de materiales y, sobre todo, de valorización de residuos– adoptan el sistema de responsabilidad extendida del productor.

La REP es más eficiente que la aplicación de un impuesto dado que separa y define claramente los roles de regulación, implementación y control de los sistemas de gestión de residuos, estimula el ecodiseño y la reducción de residuos, aprovecha la «vocación» y el «conocimiento» de las empresas por lograr la eficiencia de los sistemas de gestión. En algunos casos más audaces, inclusive la obligación es que el productor del residuo tenga una cuota parte o una participación en la industria que tiene que recuperar ese residuo, con lo cual está permanentemente en tensión qué tipo de material hay que generar para que esta industria también sea viable. Esas son cosas que quizás sean interesantes tener en cuenta, incluso en un texto de este tipo, en una ley.

En definitiva, creemos que sustituir el camino de la responsabilidad extendida del productor por un impuesto probablemente signifique un retroceso en materia de gestión de residuos. Entendemos que la ley no elimina el instrumento de la responsabilidad extendida, pero sí saca de la órbita de los envases la responsabilidad extendida, porque se mantienen neumáticos, envases agroquímicos –hay varios decretos–, baterías, etcétera.

Les dejamos un diagrama donde podemos ver sistemas de REP pura o parcial; en este caso son 44 países. Vemos varios países de América Latina; en forma parcial, es la uruguaya; es este sistema de responsabilidad compartida que comentábamos. Por otra parte, están Canadá y la mayoría de los países europeos. Hay también varios países asiáticos como India, China, Indonesia, Japón, Taiwán y Australia. Existen programas voluntarios, en los que figuran Estados Unidos, México y Perú. Colombia está por aprobar una ley de responsabilidad extendida del productor, pero todavía está en veremos, y esto con un fuerte impulso a instancias del ingreso de Colombia a la OCDE.

Y sistemas con impuestos hemos encontrado a Sudáfrica, Ecuador, Hungría en Europa –que tuvo un revés con el tema de la responsabilidad extendida– y Rusia. Y en este diagramita, en celeste, vemos los países de la OCDE. Relevamos 54 países, de los cuales 44 tienen sistema de responsabilidad extendida, parcial o total; 29 de ellos son de la OCDE. En programas voluntarios de industrias, de un total 7 países hay tres que son de la OCDE, y en impuesto de gobierno, de los 4 países solo Hungría está en la OCDE.

Entonces, vemos una tendencia clara hacia el lado que indica la flecha en la lámina, a intensificar y a mejorar, porque en materia de responsabilidad extendida del productor no está todo dicho; sigue habiendo mucha bibliografía y mucho análisis sobre cómo continuar mejorando los sistemas. Creemos que tenemos la oportunidad de darle un revés al Plan de Gestión de Envases, intensificando, fijando tasas de recuperación, cambiando el sistema de gobernanza y colocando recursos donde haga falta para traccionar de las cadenas de valor de materiales.

Reitero: aún no está todo dicho, así que el Plan de Gestión de Envases todavía tiene mucho para dar, obviamente, cambiando ciertas pautas y colocando a cada actor donde debe estar en ese sistema virtuoso, que –como decíamos– controla, regula y ejecuta.

Muchas gracias por su atención.

SEÑORA ROBANA.- Buenas tardes y gracias por la oportunidad de opinar.

Quiero subrayar algunas cosas que mencionó el señor Baráibar que me parece que son clave. Una de ellas es la importancia de la participación de la ciudadanía en los sistemas de gestión integral. Para ello, toda la sociedad debería ser formada, o sea que dentro de los programas de educación formal tendría que incluirse cómo gestionar los residuos en casa y en la ciudad, pero no solo a nivel escolar, habría que ver una forma en la que los adultos también sean informados. Por eso es tan importante la aproximación del sector educación en la diagramación, porque hay que llegar a todas las franjas etarias de la población.

Por otra parte, voy a destacar un elemento que para mí es medular. Aquellas empresas que ponen los productos en el mercado –sean fabricantes o importadores– tienen que tener un interés real en que esos productos mejoren. La forma de tener ese interés real es que les toque el bolsillo y entonces participen en el rediseño de los productos y de los envases. Solo así les va a interesar que se generen menos residuos; nos parece que únicamente en esa tracción o tensión van a participar de las soluciones. Si se los deja por fuera y solamente pagan, es difícil que se dé ese interés por que el sistema mejore. Hoy día la ingeniería ambiental se dedica a la gestión integral de residuos, no parte del residuo generado, sino que piensa desde antes, piensa en por qué se genera, en el rediseño, en evitar y en insistir en la minimización. Por ello necesariamente necesitamos dos factores fuertes: la población, para educar al consumidor; y los fabricantes e importadores, que colocan productos en el mercado, para que repiensen en cómo poder sostener el sistema de gestión, sea de disposición final, de incineración o de tratamiento.

Eso es todo; muchas gracias.

SEÑORA AVIAGA.- Quiero agradecerles su comparecencia en la comisión, así como el interés demostrado por generar aportes desde su lugar y no solo criticar lo que les parece que está mal. Estamos muy interesados en que se elabore una ley integral, que abarque todas las visiones y que sea realmente efectiva para la gran problemática que tenemos en todo el país debido a los residuos. Así que vamos a estar trabajando en conjunto para que sea lo mejor para todos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del licenciado Federico Baráibar y de la magíster Mariana Robana –de la asociación Cempre–, por los aportes que han hecho y el material que nos entregaron. Como bien dijo la señora senadora Aviaga, este es un proyecto de ley muy importante y probablemente tengamos algún otro intercambio en el futuro, así que seguiremos trabajando en conjunto.

SEÑOR BARÁIBAR.- Gracias a los señores senadores por recibirnos.

(Se retiran de sala los representantes de Cempre).

–La señora senadora Aviaga quiere decir algo y después vamos a ver cómo seguir el tratamiento de este proyecto de ley.

SEÑORA AVIAGA.- Queríamos proponer que la Cátedra de Derecho Constitucional y que la Cátedra de Ordenamiento Territorial de la UdelaR comparezcan ante la comisión. El artículo 2.º declara esta ley de interés general. Eso nos genera la duda de si desde el punto de vista constitucional no estaremos lesionando derechos ya consagrados como, por ejemplo, el de propiedad. El tema de la basura no está en la Constitución, mientras que el medioambiente, el agua y el ordenamiento territorial, sí. La gestión de la basura es muy importante y es una actividad más de las que se dan en el territorio, pero lo que nos genera dudas es si realmente será conveniente declararla de interés general, entre otras cosas.

Por otro lado, queremos solicitar que venga la Cátedra de Ordenamiento Territorial porque entendemos que lo que proponen algunos artículos de este proyecto de ley modifican la ley de ordenamiento territorial. Nos interesa sobremanera tener esa opinión acerca de estos temas. Entendemos que más vale prevenir que curar y queremos prevenir para que después, cuando se tengan que implementar las medidas proyectadas en este proyecto de ley sobre el tema de los residuos, no se lesionen las autonomías departamentales.

Agradecería que la comisión hiciera esas consultas a la brevedad para que continuáramos con el estudio del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La secretaría va a cursar la invitación. Habría que enviar el proyecto de ley y el planteo de la señora senadora Aviaga.

SEÑOR GARÍN.- Siempre los proyectos de ley tienen artículos sencillos y otros más complejos, y para nosotros es muy importante avanzar en esta iniciativa con celeridad. Entonces, queríamos dejar planteada al conjunto de la comisión la posibilidad de dar un trámite rápido a los artículos que no generan problemas y desglosar los complejos.

Es simplemente una cuestión de forma de trabajo, porque seguramente todas estas entrevistas nos van a ayudar a abordar los artículos desglosados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si todos estamos de acuerdo, en la próxima sesión estaremos siguiendo el procedimiento que ha planteado el señor senador Garín.

Se levanta la sesión.

(Son las 14:05).